

¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”?

El caso de las comisiones interdepartamentales

Quim Brugué, Ramón Canal, Palmira Paya*

Situados en un contexto de creciente complejidad, las administraciones públicas del siglo XXI se ven sometidas a nuevos retos y deberían, usando la terminología de algunos analistas, ser capaces de responder a los mismos no sólo con eficiencia sino también con inteligencia. Una inteligencia que desborda la clásica racionalidad tecnocrática y que reclama una innovadora racionalidad deliberativa. A partir de estas premisas, que discutimos teóricamente, el artículo analiza empíricamente seis comisiones interdepartamentales del gobierno de Cataluña (España) y se pregunta hasta qué punto son espacios de diálogo interdepartamental, en qué medida generan inteligencia administrativa y, finalmente, si son herramientas útiles y efectivas para responder a los problemas “malditos” que azotan a nuestras sociedades.

Palabras clave: gestión pública, políticas públicas.

Managerial Intelligence to Address “Wicked Problems”: The Case of Interdepartmental Committees

In a context of increasing complexity, 21st century public administrations should be ready to respond not just with efficiency but also with intelligence. To reach such smart responses, traditional technocratic rationality should be complemented with a more innovative form of deliberative rationality. From this theoretical starting point, the article analyzes six cross-sectoral commissions and try to find out its effective re-

*Quim Brugué es catedrático de Ciencia Política del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Correo-e: es.quim.brugue@uab.cat. Ramón Canal es responsable de investigación del IGOP. Correo-e: ramon.canal@uab.cat. Palmira Paya es ayudante de investigación. Correo-e: palmira.paya@gmail.com. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), MRA Campus Universitat Autònoma de Barcelona, 08193 Bellaterra, Barcelona, España. Tels: 34 935 86 88 14 / 34 607 07 46 84. Este artículo se basa en la investigación desarrollada en el marco del IGOP (Institut de Govern i Polítiques Públiques) con la financiación de la Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC-GAP/2612/2009).

Artículo recibido el 29 de mayo de 2012 y aceptado para su publicación el 27 de junio de 2014.

sults in terms of dialogue among different administrative departments and capacity to generate intelligent responses to complex problems.

Keywords: public management, public policy.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FRENTE A SUS “PROBLEMAS MALDITOS”

Todo proyecto de investigación debe empezar con una adecuada delimitación del objeto y del método. El primero se refiere al qué, mientras el segundo tiene que ver con el cómo. Sin embargo, no deberíamos olvidar que nuestras aportaciones académicas también han de tomar en consideración los resultados alcanzados y, sobre todo, el impacto que éstos puedan generar en términos de aprendizaje y mejora de la realidad política y social. Nos estamos refiriendo al porqué y al para qué del trabajo científico (Stoker, 2010). Nos ocuparemos del qué y del cómo en el siguiente apartado, mientras que ahora destacaremos las razones y las expectativas de nuestra investigación. Una investigación que entronca con debates académicos y conceptuales, pero que se justifica, también, por una preocupación en torno a las crecientes dificultades de la administración pública a la hora de dar respuesta a los problemas y a los conflictos que amenazan nuestra sociedad (O’Leary, Slyke y Kim, 2010).

Desde hace ya algunos años, los analistas y los profesionales de la administración son conscientes de la creciente complejidad de los asuntos que han de gestionar. La literatura especializada ha generado el término *wicked problems* (problemas malditos)¹ para expresar gráficamente aquellas situaciones que parecen desbordar las capacidades de la administración y de las políticas públicas (Van Bueven *et al.*, 2003; Koppenjan y Klijn, 2004; Couklin, 2006; Weber y Khademian, 2008). Un desborda-

¹ El término *wicked problems* fue utilizado por primera vez por Rittel y Webber (1973) y, posteriormente, desarrollado por autores como Hammon y Mayer (1986), Fischer (1993) y Roberts (2000). En el trabajo seminal de Rittel y Webber se argumentaba, de forma sorprendente en la década de los setenta, que nuestros problemas ya no eran abordables a través de soluciones tecno-racionales. En referencia a los problemas, el término “maldito” no tenía la connotación de “diabólico”, sino más bien se refería a la acepción usada por matemáticos o por adictos a los crucigramas: un asunto resistente a ser solucionado.

miento que no sólo presiona a la propia administración sino que, simultáneamente, se convierte en el motor de una creciente insatisfacción ciudadana. Algunos autores se han referido a este fenómeno en términos de *policy failure* (Bovens y Hart, 1998), mientras que otros la han clasificado como una crisis de legitimidad en los *outputs* del sistema (Hajer y Wagennar, 2003; Hay, 2007).

El principal problema se encuentra en el contraste entre la simplicidad de nuestras administraciones y la complejidad de los problemas a resolver. El *modus operandi* administrativo clásico consiste, precisamente, en simplificar los problemas; reduciéndolos a un ámbito especializado capaz de abordarlos desde sus conocimientos sectoriales. La realidad actual, sin embargo, no parece aceptar estas simplificaciones. Es demasiado compleja, sofisticada y diversa como para someterse a las restricciones de una comprensión parcial. Y es aquí donde radica el principal reto para las intervenciones públicas. Unas intervenciones que se han construido a partir de lógicas sectoriales aplicadas a problemas unidimensionales y que hoy deben aprender a ofrecer respuestas multisectoriales a asuntos multidimensionales. Los problemas son “malditos” precisamente por su irreducible complejidad, por la imposibilidad de aplicarles recetas simplificadas que los hagan manejables para las administraciones públicas.

La forma de abordar estos problemas malditos supone un reto notable para nuestras administraciones, pues les exige comportarse de una manera que viola sus características más esenciales. Las administraciones están estructuradas y programadas para realizar de la mejor forma posible determinadas tareas bien delimitadas, pero caen en el desconcierto cuando se les reclama que diseñen programas de intervención sobre asuntos multidimensionales. En otros términos, hemos preparado a la administración para trabajar con eficiencia, pero nunca nadie antes le había pedido que piense con inteligencia sobre cómo abordar asuntos complejos (Brugué, 2009).² El problema es cómo generar esta necesaria

² El concepto de eficiencia —junto con los de eficacia y economía— es de uso habitual en los estudios sobre la administración pública (Metcalf y Ricards, 1987). En cambio, el término inteligencia es

inteligencia administrativa. La respuesta no es sencilla, aunque en la literatura encontramos algunas orientaciones (Fischer y Forrester, 1993; Healey, 1997; Pollit, 2003) y se nos señala que la inteligencia únicamente florece a partir del diálogo y del intercambio. Así pues, una administración inteligente sería aquella que se dedica, principalmente, a gestionar las relaciones, los contactos, las interacciones o, si se prefiere, que aborda los problemas multidimensionales con respuestas también multidimensionales.

El debate conceptual sobre la complejidad y la inteligencia administrativa es prolífico, aunque tiene muchas más dificultades a la hora de trasladarse a la práctica y traducirse en evidencias empíricas. Nuestro interés de investigación se centra precisamente en avanzar en este camino desde la teoría hacia la práctica. En este sentido, poner el foco del estudio en las comisiones interdepartamentales supone, en primer lugar, analizar una realidad administrativa tan frecuente como desconocida y, en segundo lugar, analizar un espacio administrativo donde, al menos teóricamente, se producen contactos, interacciones, relaciones y diálogos que deberían permitir abordar asuntos complejos desde una óptica multisectorial. Saber cómo funcionan estos espacios de encuentro y hasta qué punto producen políticas inteligentes es el objetivo central de nuestra investigación empírica.

UNA TRILOGÍA CONCEPTUAL: COMPLEJIDAD, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DELIBERACIÓN

A pesar de la vocación empírica de nuestro trabajo, es evidente que también se enlaza con debates de hondo calado. No es nuestra intención profundizar en estos debates, aunque no podemos dejar de mencionar-

incluso extraño en un ámbito en el que la visión maquinal ha sido dominante. En este artículo usamos el concepto inteligencia para referirnos a aquello que Pericles llamaba la sabiduría de los legisladores o que nosotros interpretamos como la decisión más adecuada en determinados entornos de complejidad. Un concepto que Lindblom (1965) trasladó de forma magistral al ámbito de las políticas públicas y que más recientemente encontramos en trabajos como los de Fox y Miller (1995) o Waldo (2007).

los y de utilizarlos como marco de referencia. En realidad, estamos cuestionando el paradigma ilustrado de la racionalidad tecnocrática y discutiendo sobre la eventual llegada de una racionalidad comunicativa en la que el conocimiento se deriva del diálogo y la interacción (Scott, 1998; Habermas, 1999). Nos encontramos, al mismo tiempo, en un espacio donde se cruzan los caminos de las reflexiones en torno a la complejidad social (en tanto que nuevo escenario donde operamos), el desarrollo de políticas públicas (como instrumento de intervención sobre este escenario) y la democracia deliberativa (que es el modo de definir y articular las intervenciones públicas). La complejidad es el factor explicativo recurrente, un telón de fondo que nunca perdemos de vista pero que en su omnipresencia parece que damos por descontado.

Hemos de aclarar, sin embargo, que no usamos el término complejidad simplemente como una característica de la realidad social, sino como una perspectiva teórica emergente que define la morfología de nuestro mundo físico y social (Wagennar, 2007). Axelrod y Cohen (1999) definen los sistemas complejos como aquellos donde se producen intensas relaciones entre sus componentes, mientras que Cilliers (2005) considera que la complejidad tiene que ver con la densidad de las interacciones que se producen en un sistema y con el dinamismo y la impredecibilidad de la mismas. Así pues, la complejidad debe entenderse de una manera holística; es decir, sin caer en tentaciones reduccionistas o simplificadoras. La complejidad exige entender el conjunto, el cual no puede ser aprehendido a partir de una comprensión simple de las partes (Waldrop, 1992; Holland, 1998). Pensando en términos de políticas públicas, asumir la complejidad significa renunciar a la estrategia habitual de recurrir al conocimiento experto. Las políticas públicas no pueden basarse en la descomposición sectorial de los problemas, sino que han de asumirse integralmente. Al mismo tiempo, los sistemas complejos generan incertidumbre e imprevisibilidad, de manera que las políticas públicas no son verdades que resuelven objetivamente los problemas. La idea de un experto que nos proporciona la conocida como *one best solution* no tiene cabida en un entorno de complejidad.

En un entorno de complejidad, por lo tanto, las políticas públicas deben ser integrales y flexibles, han de asumir la incertidumbre y han de reaccionar permanentemente frente a situaciones de constante dinamismo. Para acercarnos a estos objetivos aparece la deliberación, entendida como una forma no reduccionista de generar respuestas creativas a través de la comunicación y el diálogo (Fischer y Forester, 1993). Desde algunas posiciones teóricas, la deliberación sería superior a la representación o a la delegación en el momento de abordar la complejidad. Aumentando la capacidad de gestionar la diversidad y las interacciones, la deliberación facilitaría el flujo de conocimiento y la coordinación necesaria para tomar decisiones en contextos de complejidad (Benhabib, 1996; Gutmann y Thompson, 1996 y 2004; Healey, 1997; Dryzek, 2000; Wagenaar, 2007).

En nuestro estudio nos interesará, en consecuencias, analizar el flujo de conocimiento y la coordinación efectiva que se genera en los espacios interdepartamentales. Según algunos autores, la deliberación no suele sobrevivir al contacto con las instituciones públicas (Dryzek, 2000). La deliberación, desde este punto de vista, únicamente se podría producir fuera de unas estructuras institucionales demasiado condicionadas por su genética especializadora y segmentadora. Las administraciones podrían incorporar algunos rituales deliberativos, pero su esencia tecnocrática se mantendría inalterada. Algunas instituciones ofrecen discursos habermasianos, aunque su realidad continúa anclada en la lógica weberiana. Usaremos nuestro análisis de las comisiones interdepartamentales del gobierno autonómico de Cataluña para contrastar estas hipótesis y, con este fin, usaremos un marco analítico vinculado con el concepto de transversalidad. Con ello estamos ya en el cómo de nuestra investigación.

TRANSVERSALIDAD: OPERATIVIZAR UN TÉRMINO FETICHE

Como sucede con la mayoría de los conceptos fetiche, el término transversalidad puede referirse a situaciones y proyectos muy diferentes y variados. Necesitamos, por lo tanto, aportar algunas clarificaciones tanto

conceptuales como operativas. De entrada, a pesar de que la transversalidad tiende a identificarse con determinadas prácticas administrativas (como, por ejemplo, una comisión interdepartamental), consideraremos que la transversalidad no se reduce a un instrumento sino que invoca una transformación de fondo en la cultura y en la mentalidad de una organización (Clarke y Stewart, 1997; Hood, 1998). Una transformación que nos traslada desde una organización que funciona a través de instrucciones verticales a otra que opera a través de conversaciones laterales. De una organización donde cada componente hace aquello que le toca a otra que descubre qué hacer a través de la interacción entre las partes; de la especialización y el silencio a la conversación y el diálogo (Stoker, 2006; Campbell, 2007; O’Flynn, 2007).

Para conceptualizar esta renovada realidad administrativa, la literatura ha usado la noción de red (Thompson *et al.*, 1991; Kooiman, 1993; Rhodes, 1997). Las redes organizativas incorporarían el contacto, el diálogo y la interacción como características definidoras de sus dinámicas de funcionamiento. Tal como lo expresaban Jönsson *et al.* (2000), “se puede observar cómo la red está sustituyendo al átomo como símbolo general de la ciencia: mientras el átomo representa la simplicidad, la regularidad y el cierre, la red invoca la complejidad, la flexibilidad y la obertura”. Una red organizativa, en definitiva, representa una estructura capaz de abordar la complejidad porque funciona a través de conversaciones laterales y de la interacción entre las partes. Una estructura que, adaptándonos a las propuestas de diferentes autores, se definiría a partir de cuatro rasgos fundamentales (Kooiman, 2003; Goldsmith y Eggers, 2004): *a)* la necesidad de incorporar múltiples actores en los procesos de definición e implementación de las políticas; *b)* la interdependencia entre los múltiples actores, de la que se deriva la necesidad de una interacción continua entre ellos (para negociar e intercambiar objetivos, recursos y estrategias); *c)* la existencia de unas relaciones basadas en la confianza y reguladas a través de reglas pactadas y acordadas entre las partes; y *d)* la presencia de niveles significativos de autonomía y autorregulación.

La transversalidad es la dinámica que debería permitir funcionar a una organización en red. Así, una vez clarificado el concepto de red hemos de operativizar el funcionamiento de la transversalidad para poder analizar empíricamente las comisiones interdepartamentales. Expresado en otros términos, una comisión interdepartamental debería presentar una morfología en red y funcionar a través de dinámicas transversales (Crislip y Larson, 1994; Kickert *et al.*, 1997; Child y Faulkner, 1998; Mandell, 2001; Agranoff y McGuirre, 2003; Goldsmith y Eggers, 2004; Imperial, 2004). Finalmente, para operativizar las dinámicas transversales hemos identificado —a partir de la literatura especializada— cuatro factores clave:

1. *Los objetivos (el porqué)*. En una red los objetivos deben ser compartidos de una manera efectiva y, por lo tanto, requieren una construcción conjunta a través del diálogo y la negociación entre las partes.
2. *Los actores (quién)*. Los miembros de una red deberían satisfacer los criterios de necesidad, complementariedad e interdependencia. También hay que observar el papel más o menos central que desarrolla cada uno de ellos, generándose así estructuras reticulares más o menos equilibradas.
3. *Los factores tangibles (procesos y recursos)*. Un proyecto transversal requiere siempre cierta institucionalidad: comisiones, soportes administrativos, recursos económicos y humanos, etc. En cada caso habrá que valorar cómo estos factores se generan y se utilizan para alcanzar un determinado equilibrio entre estabilidad y flexibilidad.
4. *Los factores intangibles (relaciones, confianza y liderazgo)*. Una red es un espacio relacional y, en consecuencia, su mejor o peor funcionamiento dependerá precisamente de la gestión de estas relaciones. Esta gestión requiere recursos y estrategias pero, tal como sugiere la literatura, depende estrechamente de dos factores: la confianza y el liderazgo.

Equipados con el concepto de organización red y una vez identificados los factores que contribuyen a valorar el funcionamiento de la transver-

salidad, emprendemos un estudio empírico sobre seis comisiones interdepartamentales del gobierno de la Generalitat de Cataluña. Estas comisiones, según nuestra hipótesis de partida, serían espacios donde, desde la deliberación entre diversos departamentos, se diseñarían las políticas para hacer frente a asuntos de alta complejidad (*wicked problems*). De estas comisiones, por lo tanto, no esperaríamos la clásica eficiencia instrumental sino una innovadora inteligencia que se generaría colectivamente. Las comisiones interdepartamentales (CI), teóricamente, serían una forma de superar las dificultades que hoy atenazan a nuestras administraciones. Se trata, a continuación, de observar si esta hipótesis teórica se ve validada en la práctica.

PANORAMA INTERDEPARTAMENTAL EN EL GOBIERNO DE CATALUÑA

Antes de presentar el análisis de cada una de las comisiones seleccionadas, vamos a mostrar una visión panorámica de la interdepartamentalidad en el gobierno de Cataluña. El objetivo es doble, ya que se trata tanto de valorar el grado de implantación de esta nueva lógica de funcionamiento como de conocer la realidad a partir de la cual se escogieron los seis casos de estudio.

Una comisión interdepartamental no es una realidad administrativa-mente regulada y, por lo tanto, no existe un listado de las mismas que pueda servir como punto de partida. Para iniciar nuestra exploración, por lo tanto, hemos recurrido al objeto administrativo que les ofrece cobertura, los órganos colegiados. Estos órganos, regulados por la Ley 30/1992 de 26 de noviembre sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, se caracterizan por tener múltiples titulares y atribuidas funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento y control. En la práctica, estos órganos responden a funciones y a situaciones muy dispares. Usando los listados de órganos adscritos a cada departamento, el gobierno de Cataluña contaba —en el momento de realizar la investigación— con 863 órganos colegiados.

De estos 863 órganos colegiados, ¿cuántos pueden ser considerados como comisiones interdepartamentales? Para responder a este interrogante hemos impuesto tres criterios, sin cuyo cumplimiento estaríamos ante un órgano colegiado pero no ante una comisión interdepartamental. En primer lugar, todos los miembros de la comisión deben ser del propio gobierno; de manera que excluimos espacios del tipo consejos de participación o mesas de concertación. Se trata de un criterio discutible, pues efectivamente sería adecuado pensar en una comisión interdepartamental que aborda problemas complejos aprovechando también los conocimientos de actores externos. Sin embargo, hemos adoptado este criterio de manera pragmática y con el fin de descartar aquellos órganos colegiados que se conforman exclusivamente como espacios de consulta y negociación, en los cuáles no se pretende una elaboración efectiva de políticas públicas.

En segundo lugar, en ellos deben estar representados un mínimo de tres departamentos, lo que nos permite excluir coordinaciones destinadas a tareas muy concretas y de carácter mecánico entre dos departamentos. En tercer lugar, la comisión debe tener una permanencia sostenida en el tiempo. No se trata de un grupo de trabajo que aborda una tarea específica, sino de un espacio interdepartamental destinado a la definición y el seguimiento de una política compleja. La aplicación de estos criterios nos ha permitido reducir el panorama de los 863 órganos colegiados a 38 comisiones interdepartamentales (cuadro 1).

Analizando temáticamente las comisiones interdepartamentales, podemos extraer algunas conclusiones de carácter muy panorámico. La mayoría de estas comisiones tienen como objetivo una problemática que se caracteriza por abordar un asunto de alta complejidad (19/38). También encontramos un número significativo de comisiones que enfocan su trabajo hacia determinados colectivos poblacionales (8/38), entendiendo que estos colectivos reclaman actuaciones diversas y multisectoriales. Finalmente, existen también algunas comisiones interdepartamentales de carácter instrumental (11/38), las cuales pretenden introducir formas de trabajar similares en el conjunto del gobierno.

CUADRO 1. Comisiones interdepartamentales del gobierno de la Generalidad de Cataluña (octubre 2010)

<i>Departamento</i>	<i>Comisión interdepartamental (CI)</i>
Presidencia	CI sistemas de información ciudadana Comisión de gobierno para la seguridad Comisión de coordinación corporativa CI tecnologías de la información y comunicaciones
Vicepresidencia	CI cooperación para el desarrollo Consejo técnico
Interior, relaciones institucionales y participación	CI mejora de la seguridad vial CI relaciones gobierno – parlamento CI participación ciudadana CI fosas de desaparecidos CI espectáculos y actividades recreativas
Economía y finanzas	CI acuerdo estratégico de economía catalana CI implantación de vehículo eléctrico CI medidas de responsabilidad social
Justicia	CI servicios sanitarios penitenciarios y justicia juvenil CI inserción social
Política territorial y obras públicas	CI coordinación de política territorial
Acción social y ciudadanía	CI apoyo a las familias CI políticas de juventud CI igualdad de oportunidades para las mujeres CI inmigración CI renta mínima de inserción CI infancia y adolescencia con discapacidades CI plan tercer sector CI educación para adultos
Salud	CI contra el sida CI contra las drogas
Gobernación y administraciones públicas	CI plan integral pueblo gitano Comisión de la función pública
Medio ambiente y vivienda	CI contra el asedio inmobiliario CI desarrollo sostenible CI cambio climático CI Directiva Marco del Agua CI pacto nacional de la vivienda
Agricultura y acción rural	CI plaguicidas y biocidas CI alimentación y agricultura ecológica
Innovación, universidades y empresa	CI investigación e innovación tecnológica CI política industrial

Fuente: Elaboración propia.

Después de valorar las 38 comisiones de nuestro universo, hemos escogido los siguientes seis casos de estudio:

1. CI coordinación de política territorial
2. CI del cambio climático
3. CI para el desarrollo de la Directiva Marco del Agua
4. CI de la inmigración
5. CI de apoyo a las familias
6. CI de la igualdad de oportunidades para las mujeres

Para escoger estas seis comisiones, en primer lugar, de manera coherente con nuestro objeto de estudio, optamos por priorizar las 19 CI que se dedicaban a abordar políticas complejas, descartando así las CI poblacionales e instrumentales. En segundo lugar, hemos garantizado la diversidad temática seleccionando tres CI vinculadas con el territorio (política territorial, cambio climático, agua) y tres CI vinculadas con las personas (inmigración, familias y género). También, en tercer lugar, antes de tomar la decisión final realizamos una entrevista con el director de Relaciones Intergubernamentales del gobierno catalán, quien nos anticipó alguna información sobre el mejor o el peor funcionamiento de estas CI, pues aspirábamos también a incorporar este criterio en nuestra selección.

Hemos optado, pues, por la metodología del estudio de caso. A pesar de la dificultad de extrapolar los resultados alcanzados con esta técnica, nos parece la más adecuada para acercarnos a realidades poco conocidas y que reclaman un enfoque a la vez abierto y exhaustivo. Al no disponer de estudios previos, una investigación a través de estudios de caso nos facilita la necesaria flexibilidad para generar un conocimiento que no puede vincularse con datos anteriores. Para abordar los estudios de caso, por otra parte, hemos analizado los documentos disponibles (decretos de creación de las comisiones y actas de las sesiones), hemos realizado entrevistas en profundidad a las personas responsables de cada comisión y hemos aplicado a los participantes en las comisiones —con un grado de respuesta

muy bajo— un cuestionario.³ A partir de esta información y con el arsenal teórico presentado en el apartado anterior, hemos procedido a analizar las seis comisiones interdepartamentales de nuestra muestra.

SEIS ESTUDIOS DE CASO: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

Aunque hemos dejado al margen las comisiones de carácter instrumental, las seis comisiones interdepartamentales escogidas presentan una notable diversidad interna. Las razones y las fechas de su creación son muy variadas, como lo son sus temáticas, sus expectativas y sus procesos de trabajo. Estamos obligados, por lo tanto, a simplificar esta heterogeneidad y a buscar algunos puntos de encuentro que nos permitan cierta comparabilidad. En este sentido, retomando los criterios que nos proporciona la reflexión conceptual apuntada anteriormente, nos detendremos en seis aspectos comunes a cada una de las seis comisiones: 1) políticas para problemas malditos, 2) aspectos formales de las comisiones, 3) definición de los objetivos, 4) dinámicas de funcionamiento, 5) dinámicas relacionales, y 6) estilo e intensidad del liderazgo. En los siguientes apartados no nos detendremos en una descripción detallada de cada caso, sino que presentaremos una lectura comparativa a partir de los seis ejes que hemos mencionado. En otros términos, nos interesa más analizar los factores y los condicionantes que favorecen la transversalidad que las particularidades de cada caso concreto.

POLÍTICAS PARA PROBLEMAS MALDITOS

Tal como hemos establecido antes, las seis comisiones pretenden contribuir al diseño y la implementación de una política compleja; de una política que se dirige a la resolución de un problema maldito. Podemos

³ En cada una de la CI se realizaron tres o cuatro entrevistas (un total de 21) y se aplicaron los cuestionarios a todos los miembros de las comisiones (114 personas), aunque con una tasa de respuesta baja (32 cuestionarios retornados).

constatar esta situación de partida al referirnos a la naturaleza multidimensional del asunto a tratar, a la multiplicidad de actores que se encuentran implicados y a la diversidad de instancias administrativas e institucionales que forman parte —al menos teóricamente— de una eventual solución.

En el primero de los casos, el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas define los planes territoriales como “instrumentos para definir los objetivos de equilibrio de una parte del territorio, así como el marco articulador de las acciones a emprender para avanzar hacia una determinada visión de futuro”. Los términos equilibrio y articulación expresan la multidimensionalidad del problema territorial, la cual se concreta cuando se identifican los diversos criterios biofísicos, paisajísticos, económicos, urbanísticos, sociales o de accesibilidad que deben incorporarse en la elaboración de la planificación territorial. Esta complejidad no es sólo teórica, sino que se manifiesta en las dificultades prácticas para regular el territorio. La ley 23/1983 obligaba al gobierno de Cataluña a planificar el territorio, aunque en los siguientes veinte años esta obligación sólo se tradujo en un tímido Plan Territorial General de 1995 y en el Plan Territorial Parcial de 2001. El resto de la planificación territorial se realizó entre 2003 y 2010. A esta capacidad para abordar el problema maldito de la planificación territorial no le es ajena una orientación política que asumió la complejidad del tema y, tal como se recoge en el Decreto 142/2005, la necesidad de planificar desde el doble diálogo social (participación) e institucional (transversalidad).

El cambio climático es, por definición, un problema maldito que se incorpora en la agenda política a partir de la aprobación del Protocolo de Kyoto en 1997. La nueva y compleja política de lucha contra el cambio climático arranca en España en 1998, mientras que Cataluña aprueba su primer informe oficial el año 2004. Finalmente, el gobierno materializa por primera vez este compromiso como uno de sus 67 objetivos prioritarios en el plan para el mandato 2007-2011. Se trata de un objetivo, no es necesario insistir en ello, cuyas múltiples dimensiones, rami-

ficaciones competenciales e incertidumbres científicas lo han convertido en un *super wicked problem*.

También la política del agua puede ser presentada como un caso típico de problema maldito. De hecho, la Directiva Marco del Agua (DMA 2000/60/CE) representa el impulso para una nueva aproximación que asume la multidimensionalidad y la complejidad del agua. Una política que no sólo se construye a partir de la gestión de la oferta sino que incorpora el gobierno de una demanda muy diversa: regantes, ambientalistas, industriales, consumidores, etc. En Cataluña, la aplicación de la DMA ha suscitado no sólo la aparición de una comisión interdepartamental, sino también un amplio debate público en el que se han podido contrastar las múltiples perspectivas y los diversos intereses que orbitan en torno la política hídrica. A finales de 2010 se aprobó en Cataluña el llamado Plan de Medidas, con la previsión de invertir diez mil millones de euros en la política del agua entre 2009 y 2015. Estos planes, a pesar del mandato que supone la DMA, no han sido aprobados en las otras cuencas hídricas de España, lo cual ya ha comportado una advertencia y una amenaza de multa por parte de la Unión Europea. Las dificultades para definir estos planes son cómo plasmar las dificultades para gestionar un problema tan complejo como es la disponibilidad y uso del recurso hídrico.

Desde hace ya casi dos décadas, la inmigración es uno de los asuntos que han ocupado de manera más persistente la cúspide de la agenda política en Cataluña. Se trata de un tema eminentemente complejo, ya que —como en los casos anteriores— exige ser abordado desde sus múltiples facetas y a partir de la colaboración entre actores e instituciones muy diversas. En Cataluña hace veinte años que se ha asumido la necesidad de abordar este problema complejo desde políticas complejas, lo cual explica la temprana aparición de una Secretaría para la Inmigración, la ya rutinaria aprobación de planes interdepartamentales y la más reciente elaboración del Pacto Nacional para la Inmigración.

El apoyo a las familias y la igualdad entre hombres y mujeres son dos asuntos que también han sido tratados desde la lógica de la complejidad

desde hace ya dos décadas. La realidad poliédrica de las familias y su posición central en la vida de las personas han generado iniciativas transversales, así como relaciones con actores comunitarios e institucionales diversos. Lo mismo ha sucedido con la política de género. A partir de la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres que la Organización de las Naciones Unidas promovió en Beijing en 1995, la política de igualdad de oportunidades se vio impulsada por la idea del *mainstreaming* (corriente principal), un concepto que implicaba impregnar los múltiples ámbitos de la actuación pública de sensibilidad de género. En Cataluña se creó en 1989 el Instituto Catalán de las Mujeres, al tiempo que se diseñaron y desarrollaron diversos planes transversales.

ASPECTOS FORMALES

Frente a seis problemas malditos, tal como hemos apuntado, se han articulado seis políticas complejas. Cada política, a su vez, ha contado con diversos instrumentos e iniciativas, aunque ahora nos concentramos en analizar sólo una de ellas: las comisiones interdepartamentales. Empezaremos, pues, con una somera aproximación a sus condiciones formales y, en concreto, a las previsiones contenidas en sus decretos de creación,⁴ en los que ya encontramos algunos elementos para su análisis y comparación.

Un primer aspecto —quizá el más importante— se refiere a la fecha de creación de cada una de estas comisiones. Las tres comisiones orientadas a grupos de población fueron creadas respectivamente en 1989 (CI mujeres) y en 1993 (CI familias y CI inmigración); mientras que las tres comisiones sectoriales inician su andadura en 2005 (CI política territorial y

⁴ Acuerdo de Gobierno de 8 de marzo de 2005 (Comisión política territorial), Decreto 573/2006 (Comisión interdepartamental del cambio climático), Acuerdo de Gobierno de 31 de mayo de 2005 (Comisión interdepartamental para la aplicación de la Directiva Marco del Agua), Decretos 275/1993 y 125/2001 (Comisión interdepartamental de la inmigración), Decretos 266/1993 y 347/2004 (Comisión interdepartamental de apoyo a las familias), y Decreto 25/1987 (Comisión interdepartamental para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres).

CI agua) y en 2006 (CI cambio climático). Este desfase de más de una década explica algunas diferencias significativas entre las comisiones, ya que el tiempo genera conocimientos mutuos y rutinas que, para lo bueno y para lo malo, afectan el funcionamiento de las mismas. Por otra parte, no nos parece casual que los orígenes de la interdepartamentalidad se sitúe en ámbitos poblacionales, puesto que el discurso de las políticas transversales —promovido tanto desde la academia como desde instituciones impulsoras como la Unión Europea— empezó precisamente abordando las necesidades de las personas o de determinados colectivos en toda su complejidad. En cambio, la interdepartamentalidad ha llegado más tarde a asuntos que sólo recientemente han alcanzado el nivel superior de la agenda política. El clima, el territorio y el agua no son temas nuevos, pero sí lo es tanto su prioridad política como la integralidad en la forma de abordarlos.

En segundo lugar, si observamos el contenido de los decretos de creación de cada una de estas comisiones destacan sus similitudes formales. La necesidad de buscar el paraguas administrativo de los órganos colegiados facilita esta estandarización y, al mismo tiempo, limita enormemente cualquier posibilidad de innovación. Los diferentes decretos se limitan a indicarnos la composición y la presidencia de cada comisión, a listar sus funciones en términos muy genéricos y, finalmente, se refieren a la obligación del departamento promotor de poner a disposición de la comisión un mínimo apoyo administrativo.

En cuanto a los miembros que componen estas comisiones, la única diferencia significativa se encuentra entre aquellas comisiones que prevén la presencia de todos los departamentos (CC política territorial, CI inmigración, CI familias y CI mujeres) y aquellas que seleccionan a los más implicados en la política (CI cambio climático y CI agua). También es notable que todas estas comisiones, excepto la del agua, están presididas formalmente por el consejero del respectivo departamento, aunque en la práctica su presencia en la comisión es claramente excepcional. La peculiaridad de la CI del agua, que está presidida por una persona con rango de director general, nos da una clara indicación sobre su debili-

dad. Finalmente, destacar que en la definición de las funciones de estas comisiones dominan conceptos poco ejecutivos como “coordinar”, “impulsar”, “supervisar” o “promover”.

DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS

La definición de los objetivos es un momento crucial a la hora de valorar el funcionamiento de una comisión interdepartamental. Estos objetivos deben ser claros y compartidos por todos los miembros de la comisión. Únicamente cuando los objetivos son percibidos como propios y cuando los diferentes actores sienten que la comisión puede ayudarlos a su consecución podemos esperar unas relaciones interdepartamentales constructivas. El porqué y el quién de estas comisiones marcarán, pues, el punto de partida y condicionarán el desarrollo más o menos exitoso de estas comisiones.

En el caso de la CI de política territorial, los miembros de la comisión son todos los departamentos, aunque la práctica totalidad de ellos manifiestan sentirse en una especie de “escenario teatral”. Por lo tanto, respecto al porqué, existen unos objetivos formales y una retórica que nada tienen que ver con la capacidad de la comisión para albergar un espacio efectivo de diálogo, de negociación o de interacción. Paralelamente, cuando interrogamos sobre el quién detectamos la presencia de unos actores indiferentes, que asisten periódicamente a las reuniones sin reconocer ningún interés claro, como quien cumple un trámite. En esta situación, los propios miembros de la comisión expresan una visión claramente escéptica en relación con sus objetivos. No se trata ni de discutir ni de definir la política territorial, sino más bien de cumplir un trámite y asegurar que todos los departamentos dispongan de un espacio formal para acceder a la información. En palabras de uno de los entrevistados, la comisión nace básicamente “de la necesidad de que todos nos quedemos más tranquilos, pero no de la voluntad de construir nada conjuntamente”. Tampoco parece muy necesario construir nada conjuntamente, ya que el departamento promotor —Política Territorial y

Obras Públicas— dispone del poder y la centralidad necesarias para impulsar su política. Los demás departamentos son invitados, pero “invitados de piedra”.

En el caso de la política de cambio climático, el poder y la centralidad del Departamento de Medio Ambiente no es tan claro y, en consecuencia, la situación es diferente. Existe una definición de los objetivos compartida por todos los departamentos implicados, aunque es una definición genérica en la que no han participado activamente. De hecho, los objetivos de la lucha contra el cambio climático han sido fijados en esferas internacionales, mientras que a nivel regional lo que se puede hacer, en el mejor de los casos, es aceptar las correspondientes cuotas de responsabilidad. Los diversos miembros de la comisión comparten este punto de partida genérico, aunque a la hora de traducirlo en actuaciones concretas sus interpretaciones no son siempre coincidentes. Se trata de una política de nuevo cuño y, como tal, despierta todavía muchas incertidumbres. Las dudas y los conflictos interdepartamentales no se resuelven en este caso a través de la centralidad de uno de los departamentos, sino a través de una gestión *soft* de las interacciones. El departamento promotor no impone objetivos y actuaciones, sino que suaviza los conflictos y facilita soluciones de consenso, aunque sea asumiendo el precio de desplegar una política de perfil más bajo. Se trata de construir una política conjunta aunque se reconoce que, hoy por hoy, esta construcción sólo puede hacerse lenta y laboriosamente.

La CI para la implementación de la Directiva Marco del Agua, por su parte, es el mejor ejemplo de las dificultades de promover una comisión interdepartamental sin el compromiso de los propios departamentos, aunque sus objetivos formales sean claros y ambiciosos. Los objetivos de la comisión se derivan directamente de la propia Directiva Marco de la Unión Europea (UE), donde se establece que los planes de gestión hídrica deberán incorporar de manera integral las diversas perspectivas sectoriales. La CI del agua, en consecuencia, debería ser el espacio de diálogo y de construcción interdepartamental de las respuestas a los conflictos entre sus diferentes puntos de vista. En palabras de uno de

sus responsables, “la UE, cuando nos evalúe, sabe que el logro de los objetivos depende de la capacidad de implicar a diversos organismos y departamentos”. El objetivo está, pues, claramente definido; aunque quien lo ha definido no es el gobierno ni los departamentos. Los objetivos de la comisión son de la DMA, pero sus miembros no se sienten comprometidos con ellos. El resultado es que frente a un porqué diáfano, los quiénes responden con indiferencia, distancia y desinterés. El objetivo inicial, más allá de su valor teórico, termina vacío de contenido. Ni siquiera una formalidad, nada.

La CI de la inmigración refleja una situación muy diferente a la que hemos descrito en los casos anteriores. Sus objetivos cumplen con los requisitos de conocimiento, compromiso e implicación. La comisión tiene unos objetivos definidos en términos de coordinación, transversalidad, integralidad, análisis e información; al tiempo que se trasladan a una actuación tan concreta como la aprobación del Plan de Ciudadanía e Inmigración. En cualquier caso, el porqué no ofrece grandes novedades, aunque sí el quién. Los miembros de la comisión conocen, comparten y se sienten partícipes de sus objetivos, de manera que todos ellos perciben su presencia en la comisión como algo útil, incluso imprescindible para alcanzar tanto los objetivos globales como los sectoriales de cada departamento. En las comisiones anteriores, los objetivos se definían en Kyoto, en la UE o en el Departamento de Política Territorial, mientras que ahora los objetivos pertenecen a todos sus miembros, son de todos ellos y éste es un excelente punto de partida para el desarrollo de un espacio interdepartamental.

En el ámbito de las políticas de apoyo a las familias, la comisión interdepartamental establece unos objetivos formales homologables al resto de las comisiones: coordinar, integrar, informar, recomendar, etc. Sin embargo, en relación con estos objetivos, los miembros de la comisión no se sienten ni implicados ni partícipes. Cuando se les pregunta directamente a las personas que integran esta comisión, algunos no son capaces de explicar cuáles son sus objetivos efectivos, mientras que la mayoría simplemente se remiten a aquello que se recoge en las previsiones

legales. En realidad, perciben la comisión como un espacio operativo para coordinar actuaciones, pero no como un espacio para el diálogo y la construcción compartida de una política. La CI sirve para poner junto aquello que se ha realizado separadamente, de manera que permite coordinar actividades aunque no genera inteligencia colectiva. Finalmente, los quienes de la comisión manifiestan desconocimiento y distancia respecto del porqué de la CI, aunque esto no pone en duda un acuerdo mayoritario y genérico sobre los objetivos oficiales de la comisión.

Algo parecido encontramos en la CI para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, pues se trata de una comisión donde los objetivos formales se imponen a los diálogos efectivos. Todos los miembros de la comisión conocen y comparten sus objetivos oficiales, aunque la finalidad de una construcción conjunta de la política parece todavía lejana. La elaboración y la aprobación del Plan de Políticas para Mujeres estructuran la cotidianeidad de la comisión, pero no proporcionan las condiciones de una deliberación. Se integran actuaciones, pero no se elaboran planteamientos a partir de las aportaciones de los diversos departamentos. Este déficit, sin embargo, parece que podría encontrarse en camino de superación, o así lo perciben algunas de las personas entrevistadas. En este sentido, los responsables de la comisión tienen conciencia de estos límites y manifiestan su voluntad de generar dinámicas que los trasladen de la coordinación de actuaciones a la transversalización de las ideas. Habrá que esperar a ver cómo evolucionan estas apuestas de futuro, aunque el hecho de que se hagan explícitas demuestra un grado de madurez superior al que encontrábamos en el caso de la CI de apoyo a las familias.

DINÁMICAS DE FUNCIONAMIENTO

Una comisión interdepartamental es un espacio para el encuentro y las relaciones, aunque para ello también son necesarios ciertos recursos, procesos y estructuras. Sin entrar en los detalles de cada comisión, en este apartado nos referiremos a cuatro aspectos relativos a sus dinámicas

de funcionamiento: 1) la composición de la comisión, 2) los recursos disponibles para la realización de sus tareas, 3) el contenido de su día a día y, finalmente, 4) unas conclusiones referidas a la naturaleza eminentemente ritualizada de su funcionamiento.

Hemos valorado la composición de la comisión a partir del perfil y de la rotación de sus miembros. Ambos factores son clave para explicar su mejor o peor funcionamiento. Formalmente, los integrantes de las comisiones son altos cargos (directores generales y secretarios generales), aunque en la práctica los asistentes efectivos no siempre lo son. El nivel de abstención y de delegación es muy elevado, de manera que son frecuentes las quejas referidas a una composición real donde se difumina la capacidad de tomar decisiones o, incluso, de transmitir las al propio departamento. Únicamente en el caso de la CI de la inmigración se hace una valoración positiva de su composición, la cual parece haber alcanzado un adecuado equilibrio entre altos cargos comprometidos y técnicos que aportan conocimiento y capacidad operativa. Además, en esta comisión se da una mayor estabilidad en la participación, lo que permite un trabajo continuado y, en consecuencia, efectivo. En las otras comisiones, aunque con niveles de intensidad diferentes, se subraya un exceso de rotación entre sus miembros: “es como si en cada reunión se empezara de nuevo”. Finalmente, en algunos casos —como en la comisión de política territorial— también se destacan las dificultades de establecer un diálogo cuando el número de asistentes es excesivo (20 personas) y cuando entre ellos se dan demasiadas asimetrías, tanto en los niveles de conocimiento como en las posiciones de poder.

Los recursos disponibles para gestionar la cotidianeidad de las comisiones son escasos pero, en la mayoría de los casos, suficientes para la realización de sus tareas mínimas. Es decir, las comisiones disponen de una secretaria a tiempo parcial, de ciertas herramientas informáticas y de algunos recursos económicos que les permiten satisfacer sus obligaciones formales (convocar las reuniones, circular la información, elaborar actas), pero que, en cambio, no son suficientes para lograr convertir las comisiones en auténticos espacios para el diálogo, el intercambio y, en

definitiva, la elaboración conjunta de políticas. De nuevo, la CI de la inmigración se desmarca de este diagnóstico general, ya que además de los recursos mínimos se han generado capacidades e instrumentos adicionales como los grupos de trabajo, los viajes para conocer experiencias, la elaboración de investigaciones, la celebración de seminarios y jornadas, la presentación de libros, etc. Estos aspectos, junto a una frecuencia de tres o cuatro reuniones al año —sólo comparable a la CI del cambio climático— han propiciado unas dinámicas y una atmósfera de trabajo donde no sólo se cumplen los mínimos sino que se avanza hacia una transversalidad real de la política de inmigración.

Este avance se traduce, obviamente, en los contenidos que se trabajan, día a día, en la CI de la inmigración. No se trata únicamente de generar un plan específico (como en el caso de las CI del cambio climático, de apoyo a las familias o igualdad de género), sino de hacerlo a partir del intercambio de puntos de vista y no exclusivamente desde la suma de actuaciones. Así pues, respecto al contenido, todas las comisiones se dedican a funciones informativas, la mayoría listan actuaciones dispersas para sumarlas en un plan conjunto (coordinación sin transversalidad) y, excepcionalmente, alguna de ellas se acerca a la construcción conjunta —y eventualmente inteligente— de una política pública. Respecto a la mayoría de las comisiones exclusivamente informativas hemos recogido quejas del tipo: “se trata tan sólo de escuchar y marcharse”. En general, estas comisiones interdepartamentales tienen ciertas dificultades para dotarse de contenidos que vayan más allá de un intercambio formal de información. Sólo aquellas que tienden a superar estos mínimos parecen despertar el interés y la implicación de sus miembros, mientras que en el resto de las ocasiones se perciben como trámites —más o menos fastidiosos— a cumplimentar.

Hemos mencionado algunas diferencias en el funcionamiento de las comisiones interdepartamentales, aunque, aun a riesgo de ser injustos con alguna de ellas, nos atrevemos a concluir que comparten un formato eminentemente ritual y formal. Una idea que ha aparecido con frecuencia en las entrevistas nos lleva a observar su funcionamiento como si

estuviéramos observando una obra teatral. Las comisiones son un escenario donde se representa la transversalidad, pero donde todo el mundo sabe que la realidad es otra. En este sentido, las referencias a espacios paralelos donde se producen las negociaciones y las decisiones “de verdad” son muy ilustrativas. Parece como si todos supieran que están actuando. En algunos casos la representación es más profesional que en otros, pero no deja de ser una representación.

Esta situación es especialmente clara en el caso de la CI de política territorial, donde se aborda con sencilla eficiencia un objetivo enorme: integrar la política territorial del gobierno. Y se logra fácilmente porque, en realidad, todos saben que no se trata de coordinar e integrar la política sino de hacer ver que coordinamos e integramos. La CI del agua comparte esta situación, con el agravante de que los actores no parecen interesados ni tan siquiera en representar la obra. En estas circunstancias, incluso el ritual falla. Las comisiones interdepartamentales del cambio climático, el apoyo a las familias y la igualdad de oportunidades para las mujeres no se encuentran en una situación tan claramente ritual, aunque se trata de espacios donde se suman actuaciones dispersas sin poder propiciar una transversalidad efectiva de sus opciones e iniciativas. Sólo, como ya hemos mencionado, la CI de la inmigración parece ser un espacio real y efectivo de trabajo compartido.

DINÁMICAS RELACIONALES

Hemos definido las comisiones interdepartamentales como espacios relacionales, de manera que no será sorprendente si ahora afirmamos que nos encontramos ante el factor clave para su adecuado desarrollo. Además, según la teoría, no se trata de simples relaciones de intercambio de información y coordinación de actividades, sino de generar dinámicas constructivas que, desde el diálogo, favorezcan la aparición de inteligencia colectiva. Para alcanzar este estadio, las dinámicas relacionales deben satisfacer determinadas cuestiones formales (alta frecuencia, simetría o capacidad para concretar resultados) pero, sobre todo,

deben propiciar interacciones y confianzas sin las cuales es imposible generar objetivos compartidos y compromisos para perseguirlos conjuntamente.

Evaluados nuestros casos de estudio desde esta óptica, hemos concluido que, en general, las comisiones interdepartamentales no conforman espacios relacionales efectivos. A menudo no se dan las condiciones de estabilidad, frecuencia o simetría que facilitarían las relaciones, aunque la principal dificultad es más de fondo y se refiere a la existencia de espacios de relación paralelos y desconectados de aquello que sucede en la comisión. En la CI de política territorial, por ejemplo, uno de los entrevistados afirma que “las relaciones de verdad son aquellas que se dan al margen de la comisión”. La comisión, en este caso, es un escenario donde sus miembros se encuentran ritualmente, siendo conscientes de su papel de figurantes. Algo parecido sucede en la CI de cambio climático, en la que también se reconoce que las relaciones importantes se dan al margen del espacio formal de la comisión. En esta CI las relaciones se valoran como excesivamente asimétricas, al tiempo que se observan subgrupos o lazos de preferencias entre unos y otros. El caso de la comisión para la aplicación de la DMA es uno de los más diáfanos para constatar los déficit relacionales, pues incluso sus propios promotores reconocen que no han logrado construir un espacio que las facilite. No estamos únicamente ante un espacio ritual sino, más grave, ante un espacio bloqueado por tensiones latentes que ni siquiera son capaces de emerger. En las CI de apoyo a la familia y de igualdad de oportunidades se han generado relaciones más o menos cordiales y valoradas positivamente, aunque también se reconoce que no es un diálogo en el sentido que le hemos dado en nuestra aproximación deliberativa. Domina la formalidad y la coordinación, mientras que no se dispone ni del tiempo ni de las habilidades necesarias para construir un intercambio que, más allá de sumar acciones, genere una política compartida.

La CI de la inmigración merece una consideración aparte, ya que es el único caso donde hemos detectado la existencia de un diálogo constructivo y efectivo, de un diálogo capaz de generar inteligencia colectiva en el

diseño de la política de inmigración. Al ser entrevistados, los miembros de la comisión coinciden en valorar sus relaciones como cordiales, constructivas, necesarias, satisfactorias y enriquecedoras. Para explicar esta valoración tan positiva se mencionan aspectos formales y sustantivos. Respecto a los primeros, se mencionan la frecuencia de las reuniones, el rigor de las agendas, el trabajo realizado, la presencia de interlocutores adecuados o la existencia de un apoyo técnico y administrativo altamente eficaz. Los aspectos sustantivos son quizá más excepcionales y se refieren, por un lado, a la percepción de necesidad por parte de sus miembros (antes nos habíamos referido a esta condición como interdependencia o dependencia mutua) y, por otro lado, al hecho de haber construido, con el paso del tiempo, algunas certezas compartidas y una base de compromiso a partir de la cual se discuten —sin bloqueos— las discrepancias más cotidianas. El resultado es un espacio relacional donde, manteniendo las diferentes visiones, se generan dinámicas de cooperación, diálogo y, utilizando un término que repetían algunos de los entrevistados, generosidad.

Tal como recogíamos en el apartado conceptual, un concepto clave a la hora de analizar las dinámicas relacionales es la confianza. El cemento que permite a los miembros de una organización piramidal trabajar juntos es la autoridad, mientras que aquello que lo facilita en una organización transversal es la confianza. Para generar esta confianza, siguiendo los postulados teóricos, hemos de partir de un adecuado equilibrio entre los costos y los beneficios de la relación. En este terreno, encontramos algunas comisiones en las que sus miembros reconocen que los costos son mínimos, aunque tampoco se esperan beneficios significativos. Estas comisiones (sería el caso de política territorial, familias o igualdad de género) no son vistas como algo ni especialmente relevante ni especialmente molesto. Se las tolera sin esperar gran cosa de ellas. En otras ocasiones (agua y cambio climático) la situación es más grave. Se trata de comisiones que no sólo no generan expectativas positivas sino que, debido a enfrentamientos y conflictos entre las diferentes partes, son percibidas como un espacio donde o bien perdemos el tiempo o bien generamos

tensiones sin salida, pues no es aquí donde éstas se resuelven. Otra vez, la CI de la inmigración es la excepción.

La confianza no únicamente depende de cálculos costo-beneficio, sino también de la capacidad de conocer y reconocer a los otros. Este es un aspecto clave en la CI de la inmigración, mientras que en los otros casos parecen dominar ciertas distancias e indiferencias. En tales circunstancias la posibilidad de trabajar juntos se ve severamente debilitada, pues sólo puedo dialogar constructivamente a partir de dosis mínimas de confianza. Si no es así, finalmente, nos limitamos a vigilarnos los unos a los otros, como ocurre en algunas de las comisiones estudiadas. Además, las condiciones para la confianza deberían traducirse en aquellas dos compatibilidades que la literatura identifica como imprescindibles para el trabajo conjunto: la cultural (estilos de hacer similares) y la estratégica (objetivos compartidos) (Child y Faulkner, 1998). Ambas compatibilidades son más bien escasas en los ejemplos que hemos podido analizar. Los diferentes departamentos no sólo se encuentran muy ocupados y concentrados en sus objetivos sectoriales, sino que además han desarrollado sus propias culturas organizativas. Las dificultades del diálogo interdepartamental, por lo tanto, aparecen tanto en el contenido de lo que se dice como en la manera de decirlo.

ESTILOS E INTENSIDAD DEL LIDERAZGO

En este trabajo no pretendemos ofrecer un análisis mínimamente consistente del liderazgo en organizaciones públicas, pues se trata de un asunto que excede nuestros objetivos (Heifetz, 1997). Sin embargo, sí nos hemos fijado en la influencia del liderazgo en el mejor o peor funcionamiento de las comisiones interdepartamentales. En concreto, hemos prestado atención, por un lado, al grado de prioridad política que se otorga a la comisión y, por otro, nos hemos preguntado por el impulso que le ofrecen los responsables políticos y técnicos de cada departamento promotor. Usamos estos dos aspectos con el fin de contrastar una doble intuición: las comisiones interdepartamentales sólo funcionarán

si tratan un tema que se encuentra en el vértice de la agenda política del gobierno (y no únicamente de un departamento) y si disponen de un liderazgo político y técnico que las empuje para atravesar las resistencias de una organización dotada genéticamente para la verticalidad, no para la horizontalidad.

Respecto el primer aspecto, de nuevo, únicamente la CI de la inmigración se encuentra de manera clara y reconocida en el vértice de la agenda política. No es casual que durante las dos últimas legislaturas no sólo se reforzara la comisión interdepartamental sino que, además, se revisó a fondo el funcionamiento de un consejo de participación y, sobre todo, se impulsó el debate que condujo a la firma del Pacto Nacional de la Inmigración. La igualdad de género es también un objetivo transversal del gobierno, aunque se encuentra en una posición de segundo nivel. El cambio climático, por su parte, es un asunto nuevo y que experimenta fuertes oscilaciones en el interés gubernamental, mientras que algo parecido sucede con las políticas de apoyo a la familia, aunque a partir de una experiencia más dilatada. El caso más llamativo es el del agua, un asunto socialmente muy relevante pero que no logra alcanzar la cúspide de la agenda del gobierno. En una de las entrevistas nos comentaron que “será imposible abordar el tema del agua hasta que no se den cuenta de que no es un tema de la Agencia Catalana del Agua sino que es un tema de todo el gobierno”. Finalmente, la CC de política territorial aparece como una paradoja: la política territorial ha estado claramente en el vértice de la agenda gubernamental (de hecho, después de un vacío de más de veinte años, en las dos últimas legislaturas se ha elaborado la práctica totalidad de la planificación territorial), aunque esta prioridad no parece haber impregnado a la comisión.

En cuanto a la presencia, empuje y liderazgo de los responsables políticos y técnicos de cada departamento matriz, también observamos profundas y significativas diferencias entre las comisiones analizadas. En primer lugar, el liderazgo político, aunque en su mayoría débil, varía en función de cada caso. Los máximos responsables políticos de departamento —los consejeros— no suelen ni participar en las reuniones de la

comisión ni conocer los contenidos de lo que allí se pueda debatir. Aun así, en algunos casos el apoyo, aunque distante, es más explícito que en otros. Por ejemplo, las CI de la inmigración, de la igualdad de género y de política territorial tienen un claro reconocimiento por parte de sus promotores políticos, mientras que el compromiso es más difuso en el caso del agua, el cambio climático y el apoyo a las familias. El liderazgo político, en cualquier caso, parece operar desde cierta lejanía, a partir de gestos y declaraciones; sin implicarse ni acercarse excesivamente a la cotidianeidad de la comisión. Puede que este sea uno de los principales problemas de unas comisiones que, por su propia naturaleza, requieren gozar una prioridad política que no las acompaña.

En paralelo al liderazgo político aparece el liderazgo técnico-directivo. Ahora no se trata sólo de mostrar compromiso, sino de implicarse en el día a día de la comisión. En las estructuras verticales, el rol y las habilidades de dirección son claras y han sido profusamente analizadas. Sin embargo, sabemos menos cosas sobre los liderazgos horizontales, sobre como impulsar y mantener activada una unidad que no encaja en los clásicos organigramas piramidales (O’Leary y Bingham, 2009). Este liderazgo tiene que ser simultáneamente intenso y modesto. Intenso porque, dado que se encuentra rodeado de una organización dominada por la lógica vertical, la tendencia de los espacios transversales a pararse y diluirse es muy fuerte. Y modesto precisamente porque no puede ser vertical, porque requiere un esfuerzo de articulación, de aprovechar los conocimientos de los otros, de potenciar las relaciones, de exprimir la inteligencia colectiva en lugar de aprovechar las capacidades individuales.

En las comisiones que hemos analizado se aprecia el interés y la voluntad de construir este tipo de liderazgo, aunque se reconocen las dificultades prácticas para alcanzarlo. Así, tanto en la CI del cambio climático como en la CI para la igualdad de oportunidades, se trabaja explícitamente en esta dirección, mientras que en el caso de la CI de inmigración se da un amplio reconocimiento al liderazgo de la Secretaría de Inmigración, al tiempo que la persona que ocupaba este cargo en el momento de nuestro

CUADRO 2. Resumen de los estudios de caso:
las características de las seis CI

	<i>Aspectos formales</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Dinámicas de funcionamiento</i>	<i>Dinámicas relacionales</i>	<i>Liderazgo</i>
Territorio	CI de nueva generación: 2005, 2006 y 2005	Formales	Ritualizadas	Indiferencia	Fuerte y único
Clima		Sustantivos	Iniciándose	Contraposición	Débil y compartido
Agua		Vaciados	Anuladas	Bloqueo	Discutido
Inmigración		Sustantivos y compartidos	Efectivas	Colaboración	Fuerte y compartido
Familia	CI asentadas: 1993, 1993 y 1989	Formales	Coordinación	Indiferencia	Débil
Género		Formales	Coordinación	Indiferencia	Débil

Fuente: Elaboración propia.

estudio (Oriol Amorós) cuenta con un notable prestigio y ofrece un intenso compromiso con la comisión. En los otros casos, los liderazgos directivos pueden ser fuertes (como en el caso de la CC de política territorial), pero no se mueven según los parámetros del estilo relacional que reclama una comisión interdepartamental. En cualquier caso, las comisiones suelen percibirse como estructuras ajenas a la cultura administrativa tradicional y, en consecuencia, el éxito de su desarrollo se encuentra muy condicionado por la prioridad política que se otorgue a su temática, por el compromiso explícito de los responsables políticos y por el empuje de un liderazgo relacional.

En el cuadro 2, presentamos una visión panorámica que nos permite sintetizar los principales rasgos de cada CI y, simultáneamente, observar los aspectos comunes y las divergencias entre los seis casos analizados.

PRIMERO SABER QUÉ SON, SEGUNDO PARA QUÉ LAS QUEREMOS Y TERCERO CÓMO FUNCIONAN

En nuestras administraciones, como hemos mencionado al inicio de este artículo, las comisiones interdepartamentales tienden a proliferar, aunque, simultáneamente, siguen sumidas en una espesa niebla que no

nos permite apreciar con claridad cómo funcionan ni qué resultados generan. Justificamos su puesta en marcha para canalizar la creciente demanda de construir políticas complejas, pero luego aparece un arraigado escepticismo respecto de su utilidad efectiva. Al analizar seis experiencias concretas hemos podido constatar el desconcierto que las envuelve. Nacen para alcanzar unos objetivos claros y relevantes, pero se convierten en espacios confusos e irrelevantes.

Sorprende también la inexistencia de estudios, guías o protocolos que puedan contribuir a esclarecer cuáles son sus características, sus resultados, sus límites y sus potenciales. Su existencia es habitual, pero nadie parece interrogarse sobre qué hacen ni sobre cómo lo hacen. Parece que de tanto tratar con problemas malditos, se han convertido ellas mismas en unidades administrativas malditas. Están en todas partes, pero nadie habla de ellas. En nuestro trabajo hemos pretendido, antes que nada, acercarnos a esta realidad y formularle algunas preguntas. Y hemos aprendido algunas cosas. De entrada que las comisiones interdepartamentales no están acostumbradas ni a plantearse interrogantes ni a responderlos. Ante el desconcierto inicial, recurren al lenguaje administrativo y se presentan, simplemente, como órganos colegiados. Se trata, sin embargo, de una respuesta pobre que no permite entender ni las razones de su creación ni las peculiaridades de su funcionamiento. A partir de aquí, las comisiones interdepartamentales se difuminan y se convierten en una especie de cuerpo extraño habitando un planeta que no es el suyo; sin encajar adecuadamente en su entorno político-administrativo.

La realidad, en definitiva, parece frustrar el potencial que les atribuía nuestro marco conceptual. En lugar de ser espacios deliberativos que generen inteligencia colectiva, la práctica los ha convertido en espacios ritualizados con poca capacidad tanto para pensar como para actuar. La transversalidad nacía como una solución, pero parece haberse convertido en un problema. Sus dificultades son conocidas y compartidas, aunque no se detectan propuestas alternativas. En estas condiciones de desconcierto y dudas sobre las posibilidades de alcanzar los resultados esperados, no podemos ofrecer unas conclusiones salvadoras. Podemos,

como máximo, avanzar en la respuesta a tres interrogantes básicos: ¿qué son, para qué sirven y cómo hacerlas funcionar?

¿QUÉ ES UNA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL?

Al empezar nuestra investigación, con el fin de delimitar un mapa de comisiones interdepartamentales, recuperábamos el listado de órganos colegiados y, a continuación, seleccionábamos aquellos que estaban formados por un mínimo de tres departamentos, que tenían cierta continuidad temporal y cuyo objeto de trabajo era una política sustantiva. Estos criterios, sin embargo, son poco útiles para definir aquello que, de facto, significa una comisión interdepartamental. Son criterios para identificarlas, pero no permiten conocer su naturaleza.

Para comprender mejor la dificultad de preguntarnos sobre la naturaleza de estas comisiones, es pertinente recordar la reflexión que hacía uno de nuestros entrevistados. Desde una mirada ortodoxa, afirmaba, en la administración sólo existen dos tipos de espacios: políticos o técnicos. ¿Qué es —se preguntaba— una comisión interdepartamental? ¿Se trata de un espacio para el diálogo entre opciones políticas y, de este modo, deberíamos valorar su capacidad de incidencia en la toma de decisiones? ¿O estamos ante un espacio de coordinación técnica y, por lo tanto, evaluable en función de su capacidad para mejorar la implementación de determinadas políticas? No hay más opciones, concluía la persona entrevistada, o una cosa o la otra. El problema, como ya se anticipa, es que las comisiones interdepartamentales pueden ser las dos cosas a la vez y, simultáneamente, ninguna de ellas. De entrada, estos espacios transversales pretenden incidir tanto en las decisiones como en su implementación; aunque compiten con otros espacios especializados en cada una de esas funciones y, finalmente, no logran hacer ni una cosa ni la otra. En realidad, las comisiones interdepartamentales ni toman decisiones ni las ejecutan, sucumbiendo en el heroico y trágico intento de hacerse un lugar donde no lo hay.

El problema a la hora de definir la naturaleza de una comisión interdepartamental reside, desde nuestra óptica, en el hecho de no disponer

de conceptos ni de términos adecuados para hacerlo. Su existencia no está administrativamente prevista y, en consecuencia, nos desconcierta. Estamos habituados a una nítida distinción entre política y técnica: una cosa es la política y otra la técnica, y cada término representa mundos delimitados y diferenciados. No obstante, las comisiones interdepartamentales no se adaptan bien a esta dicotomía. Son espacios a la vez político-decisionales y tecno-implementadores o, si se prefiere, ninguna de las dos cosas anteriores. Esta incapacidad de las comisiones interdepartamentales para adaptarse a los conceptos y a los términos que usamos para analizar la administración pública produce desorientación y las convierte en una especie de reloj daliniano, una realidad distorsionada que nuestra mirada no es capaz de aprehender.

Frente a esta situación hemos encontrado algunas reacciones negativas, las cuales consideran que trabajar con realidades distorsionadas es una insensatez. Hay quien propone, sin más, la desaparición de estos espacios interdepartamentales, a los que se acusa de actuar como punta de lanza de una estrategia de desresponsabilización organizada. No estaríamos ante unas comisiones que generan inteligencia colectiva sino ante una excusa para no asumir la responsabilidad de tomar decisiones. Estas reacciones pueden reflejar, sin duda, algunas situaciones coyunturales, pero difícilmente explican la persistencia y la amplitud de un fenómeno que va más allá de nuestras fronteras nacionales. Optamos, por lo tanto, por mantener la línea argumental y considerar adecuados los planteamientos teóricos que la justifican, aunque también constatamos las dificultades de su puesta en práctica.

Si una comisión interdepartamental no es un espacio político ni técnico, entonces ¿qué es? Proponemos definirla como un espacio de aprendizaje y, más específicamente, como un espacio con capacidad de generar simultáneamente aprendizaje político y aprendizaje técnico, sin posibilidad de distinguirlos nítidamente. No se trata de una idea nueva, pero sí de una definición que no encaja con la imagen maquinal de nuestras administraciones weberianas: las organizaciones (las máquinas) trabajan, no aprenden. La capacidad de pensar y generar aprendizaje

CUADRO 3. Las comisiones interdepartamentales como espacios para el aprendizaje

		<i>Aprendizaje político</i>	
		<i>Débil</i>	<i>Fuerte</i>
Aprendizaje técnico	Débil	CI Política territorial CI Directiva Marco Agua	
	Fuerte	CI Cambio climático CI Familias CI Igualdad hombres-mujeres	CI Inmigración

Fuente: Elaboración propia.

—tanto político como técnico— se contradice con la lógica de la suma cero, ganador-perdedor, que caracteriza nuestra cultura política y administrativa. Utilizando las palabras de uno de nuestros entrevistados, “esta situación tan absurda en la que, en una comisión interdepartamental, lo que gana uno lo ha de perder el otro. ‘Ya hemos perdido’, dicen algunos. Pero, ¿qué han perdido? ¿A quién había que ganarle?”.

Una comisión interdepartamental, por lo tanto, debería ser un espacio para el aprendizaje, entendiendo que el motor de este aprendizaje es el diálogo y la interacción entre las partes. Evidentemente, entre lo que deberían ser y lo que efectivamente son hemos constatado distancias más que notables. De forma muy esquemática, en el cuadro 3 situamos las seis experiencias analizadas en función de su capacidad real para generar aprendizaje. La ubicación otorgada a cada caso es, obviamente, discutible, aunque la justificaríamos a partir del análisis presentado en el apartado anterior. Como puede apreciarse, la mitad de las experiencias se sitúan en el recuadro que combina un aprendizaje político débil con un aprendizaje técnico fuerte, de donde deduciríamos que se ha progresado más en las interacciones técnicas que en el diálogo político. En los extremos, dos comisiones débiles en ambos tipos de aprendizaje y la CI de la inmigración que nos serviría como ejemplo positivo de referencia.

En paralelo a la tarea clasificatoria, deberíamos explorar las razones que explican las diferentes ubicaciones. ¿Por qué las distancias entre el

ideal y la realidad son mayores en unos casos que en otros? Seguro que podríamos apuntar diferentes razones, aunque de nuestro estudio nos gustaría destacar que la efectividad del aprendizaje, tanto técnico como político, depende, por un lado, de la capacidad de cada comisión interdepartamental de generar una verdadera deliberación y, por otro, de que ésta pueda trasladarse a los espacios especializados de decisión e implementación ya existentes en la estructura administrativa. Ya hemos insistido en el primer aspecto, mientras que ahora nos interesa subrayar el segundo. En este sentido, la efectividad del aprendizaje transversal depende de la fortaleza de sus vínculos con los espacios oficiales, ya que sin éstos su potencia de aprendizaje cae en el vacío. Ésta es una de las grandes debilidades en el funcionamiento de las comisiones interdepartamentales que hemos analizado. No disponen de conexiones claras ni con los espacios políticos donde de verdad se toman las decisiones ni con los espacios técnicos donde de verdad se implementan las políticas. El reto de las comisiones interdepartamentales no es substituir a los espacios políticos y técnicos reglados, sino transferirles de manera efectiva sus aprendizajes.

¿POR QUÉ PERSISTIR EN LA CREACIÓN DE COMISIONES INTERDEPARTAMENTALES?

Conectando con el apartado anterior, podemos afirmar que persistimos en la creación de comisiones interdepartamentales porque necesitamos aprender y, de este modo, enriquecer las decisiones y las actuaciones administrativas destinadas a abordar problemas crecientemente complejos. Esta premisa teórica, en cualquier caso, debe estar avalada por la respuesta a dos interrogantes básicos: 1) ¿de verdad necesitamos una administración más inteligente? y 2) ¿seguro que la interacción y el diálogo generan esta inteligencia?

Respecto del primer interrogante, algunas de las personas entrevistadas expresaban su escepticismo y afirmaban que la administración debería limitarse a realizar sus tareas de la mejor forma posible, dejándose de originalidades como la inteligencia y la deliberación. Estas opiniones,

sin embargo, se atascan cuando tienen que enfrentarse con la complejidad real de los asuntos que tratan las políticas públicas. Quizá no se entienda la necesidad de la transversalidad, pero nadie duda a la hora de reconocer que el territorio, el agua, el cambio climático, la inmigración, la igualdad de género o el apoyo a la familia son asuntos que no pueden abordarse sectorialmente.

Tras este reconocimiento aparece el segundo interrogante: ¿por qué la deliberación y no el conocimiento experto —como habíamos creído hasta ahora— es la mejor forma de generar decisiones y actuaciones inteligentes? Más allá de los argumentos esgrimidos en el apartado teórico, el estudio empírico de seis comisiones nos permite constatar cómo aquellos casos en los que el aprendizaje ha sido más intenso (inmigración, cambio climático o igualdad de género) son aquellos donde se ha constatado un diálogo más fluido. Al mismo tiempo, usando los criterios de nuestro trabajo, el potencial de aprendizaje también parece depender tanto de la forma de definir los objetivos de la CI como de la coyuntura política que la acompaña. Los objetivos deben ser compartidos y, sobre todo, reconocidos desde la lógica de la interdependencia. Los miembros de la comisión, en otros términos, deben conocer los objetivos, sentirlos como propios y, además, entender que únicamente los alcanzarán si trabajan con los demás. La coyuntura política también es relevante, ya que una comisión interdepartamental exige tanto liderazgo como prioridad política. Al cruzar ambos criterios, como se muestra en el cuadro 4, podemos clasificar los casos analizados y constatar cómo sus condiciones iniciales influyen en sus desarrollos de futuro.

La concentración en el recuadro que combina “necesidad de interacción” con “prioridad sectorial” nos permite intuir que buena parte de las comisiones interdepartamentales nacen a partir del reconocimiento de la complejidad y de una apuesta departamental, aunque luego tienen dificultades para que su opción sea compartida por el conjunto del gobierno. Éste es, sin duda, el caso de las comisiones del agua y del cambio climático, las cuáles no sólo surgen de un impulso demasiado sectorial sino que, además, se ubican en un departamento matriz con un peso

Cuadro 4. Prioridades y objetivos de las comisiones interdepartamentales

		<i>Objetivos</i>	
Prioridad	Sectorial	<i>Sin necesidad de interacción</i>	<i>Necesidad de interacción</i>
		CI Política territorial	CI Directiva marco agua CI Cambio climático CI Familias CI Igualdad hombres - mujeres
	De gobierno		CI Inmigración

Fuente: Elaboración propia.

político débil. En cualquier caso, constatamos la importancia de controlar mejor las condiciones de partida antes de crear nuevas comisiones interdepartamentales. La proliferación de comisiones interdepartamentales responde a necesidades plenamente justificables, pero sus probabilidades de éxito se reducen enormemente si no se dan ciertas condiciones de partida. De nada sirve que la Agencia Catalana del Agua esté convencida de que es imperativo transversalizar la política del agua, mientras el gobierno siga considerando que éste es un asunto sectorial.

Reconocer estos factores de coyuntura política, supone aceptar la necesidad de limitar el número de comisiones interdepartamentales. Tienen que ser una prioridad en la agenda política del gobierno y, obviamente, no todos los temas pueden estar en esta situación. Así, estas comisiones, no sólo serían una forma de abordar problemas malditos sino también una manera de manifestar las prioridades políticas de un gobierno. Las comisiones interdepartamentales expresarían las principales apuestas del gobierno, aquello que se encuentra en el vértice de su agenda política. Una vez en esta posición, la definición compartida de objetivos actuaría como el cemento que da consistencia a actuaciones posteriores. Al inicial empuje del liderazgo político se le sumará ahora la importancia de un liderazgo directivo y sectorial que haga visibles los objetivos, que dinamice las relaciones y que, en definitiva, nos traslade de la teoría de la transversalidad a la práctica de la interdepartamentalidad.

¿CUÁLES SON LAS CLAVES PARA EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE UNA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL?

En el apartado anterior hemos identificado tres factores clave para el lanzamiento de una comisión interdepartamental: la definición de sus objetivos, el grado de prioridad política y la efectividad del liderazgo. Ahora, en cambio, nos interesamos por los factores que facilitan su desarrollo y su funcionamiento. Concretamente nos detendremos también en tres factores: los rasgos morfológicos de las comisiones interdepartamentales, sus dinámicas de funcionamiento y el tipo de relaciones que promueven.

En primer lugar, la morfología de las comisiones aparece condicionada por las normativas que regulan los órganos colegiados, unos entes administrativos con múltiples titulares y que funcionan a partir de un conjunto de requisitos formales. De hecho, los diferentes decretos de creación de las comisiones que hemos analizado comparten una estructura similar: definición muy genérica de los objetivos, listado de los miembros que la componen y referencia escueta a un apoyo administrativo mínimo. Esta regulación, por lo tanto, tiene poco que ver con la desconcertante realidad que hemos presentado en los apartados anteriores. Disponemos de una morfología administrativa excesivamente formal para dar cabida a un espacio de diálogo y aprendizaje, de manera que parece necesario desbordarla. En este sentido, por un lado, se puede explorar —como sucede en algunas de las comisiones analizadas— la posibilidad de trabajar con grupos informales y más flexibles, estructuras ad hoc capaces de facilitar las dinámicas innovadoras que requiere un espacio destinado al aprendizaje (Waterman, 1993). Por otro lado, dado que estamos hablando de temas que son —o, mejor, deberían ser— los ejes estratégicos del gobierno, aparecen otros espacios como los Pactos Nacionales. Este instrumento, utilizado en el caso de Cataluña durante el periodo analizado y, concretamente, en el caso de la inmigración, pretende crear un espacio para el diálogo y la negociación entre todos los actores involucrados en una determinada política. Un Pacto Nacional

fija una prioridad, al tiempo que reconoce la necesidad de abordarla entre todos. Lanza, en definitiva, un mensaje que sirve de punto de partida y de impulso para la construcción de una política transversal. Así pues, consideramos imprescindible ser capaces de diversificar la morfología de la transversalidad y, sobre todo, no quedarnos en el único y limitado formato de los órganos colegiados.

En segundo lugar, las dinámicas de funcionamiento de estas comisiones —definidas a partir de sus recursos, estructuras y procesos— también tienen una influencia relevante sobre sus resultados efectivos. Las teorías sobre la transversalidad a menudo menosprecian estos factores, pues consideran que la clave se encuentra en factores relacionales de carácter intangible. Un estudio empírico como el que hemos realizado, sin embargo, nos recuerda la importancia de unos aspectos que, finalmente, explican el día a día de la comisión interdepartamental. Muy gráficamente, una de las personas entrevistadas nos recordaba que “el éxito de una comisión depende del trabajo que realice y, por lo tanto, de gestiones concretas y cotidianas”.


En tercer lugar, como ya hemos mencionado, no podemos olvidar la importancia de los factores intangibles o relacionales. En algunos de los casos analizados —por ejemplo en las CI del cambio climático y la igualdad de género— se ha expresado explícitamente la existencia de una estrategia que pretende cuidar y trabajar las relaciones que se generan en torno a la comisión. Una estrategia que pasa por construir un lenguaje compartido, promover una cultura de la generosidad y la cooperación, visualizar las interdependencias, conectar con los espacios político-administrativos tradicionales, gestionar las tensiones que puedan aparecer o facilitar que los diferentes departamentos implicados perciban una adecuada relación entre costos y beneficios. Según la literatura especializada, la clave para gestionar constructivamente un espacio relacional se encuentra en la existencia de confianza entre las partes. Ya nos hemos referido antes a este aspecto, mientras que ahora sólo pretendemos recordar que, por un lado, sin confianza no existen relaciones positivas y que, por otro, la confianza exige objetivos y estilos compartidos. Esta doble compatibilidad estratégica y cultural, en términos

de Child y Faulkner (1998), sólo aparece en los casos de las CI de inmigración e igualdad de género, mientras que en las demás encontramos déficit que se convierten en dificultades notables a la hora de transformar su vocación deliberativa en políticas dotadas de inteligencia colectiva.

REFLEXIONES FINALES

Empezábamos este artículo expresando nuestra doble preocupación teórica y práctica. En este sentido, el estudio de seis experiencias de interdepartamentalidad nos ha permitido enriquecer el arsenal conceptual y analítico que arrancaba con la identificación de los llamados “problemas malditos” y que continuaba con la construcción de unas respuestas que usaran la deliberación para generar inteligencia colectiva. Hemos constatado el potencial de este esquema para comprender algunos de los retos que enfrentan nuestras administraciones públicas, al tiempo que hemos aprendido sobre la necesidad de refinar algunas ideas y conceptos. En este sentido, la definición de las comisiones interdepartamentales como espacios para el aprendizaje político y técnico, así como la necesidad de dotarlas de vínculos con las estructuras administrativas formales nos ha facilitado observar desde una perspectiva renovada una realidad poco estudiada hasta el momento. También hemos comprobado cómo los diferentes factores que facilitan el trabajo transversal —definición de los objetivos, aspectos formales, dinámicas de funcionamiento, gestión de la relaciones, estrategias de cooperación, estilos de liderazgo— inciden tanto en su funcionamiento como en sus resultados.

Estas conclusiones, sin embargo, no cierran nuestras preocupaciones iniciales sino que nos abren un inmenso campo para futuras investigaciones. Nuestros estudios de caso son muy puntuales y coyunturales, de manera que deberíamos trasladar estas reflexiones a diferentes ámbitos de las políticas públicas y a otros niveles gubernamentales (locales, estatales). También deberíamos ampliar nuestro foco interdepartamental para incorporar relaciones con actores sociales y con otras instituciones. Los eventuales resultados de ampliar esta línea de investigación, además,

deberían proyectarse tanto en el debate teórico como en los aprendizajes prácticos. Estamos hablando de cómo gestionamos hoy nuestras políticas públicas, pero también de los conceptos básicos que conforman la arquitectura cognitiva de nuestra administración pública. Estamos aprendiendo a operar con instrumentos nuevos, pero también a tratar con una realidad que se nos ha transformado profundamente. La gestión de políticas públicas trata con “problemas malditos”, aunque también ella misma es un “asunto maldito”. Deberíamos, por lo tanto, aplicarnos la receta y abrir un espacio de diálogo que nos permita generar la innovación, la creatividad y la inteligencia que nos reclama la compleja realidad de la administración del siglo XXI. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agranoff, R. y McGuirre, M. (2003), *Collaborative Public Management: Strategies for Local Government*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Axelrod, R. y Cohen, H.D. (1999), *Harnessing Complexity*, Nueva York, Basic Books.
- Axelrod, R. y M.D. Cohen (1999), *Harnessing Complexity. Organizational Implications of Scientific Frontier*, Nueva York, Free Press.
- Benhabib, S. (ed.) (1996), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press.
- Bovens, M. y P.Y. Hart (1998), *Understanding Policy Fiascoes*, New Brunswick, Transaction Press.
- Brugué, Q. (2009), “Una administración que habla es una administración que piensa”, en vv.AA. *Participación ciudadana para una administración deliberativa*, Zaragoza, Gobierno de Aragón.
- Campbell, C. (2007), “Spontaneous Adaptation in Public Management: an Overview”, en *Governance*, 20(3), pp. 377-400.
- Child, J. y D. Faulkner (1998), *Strategies of Co-operation. Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*, Oxford, Oxford University Press.
- Cilliers, P. (2005) “Complexity, Deconstruction and Relativism”, en *Theory, Culture & Society*, 22(5), pp. 255-267.

- Clarke, M. y J. Stewart (1997), *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*, Birmingham, Birmingham University Local Government Studies.
- Clarke, M. y J. Newman (1997), "Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government", School of Public Policy Discussion Paper, 4, University of Birmingham.
- Couklin, J. (2006), *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*, Londres, John Wiley and Sons.
- Crislip, D. y C. Larson (1994), *Collaborative Leadership. How Citizens and Civic Leaders Can Make Difference*, Nueva York, Jossey-Bass.
- Dryzek, J. (1990), *Discursive Democracy: Politics, Policy And Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2000), *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford, Oxford University Press.
- Fischer, F. (1993), "Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases", en *Policy Sciences*, 26(1), pp. 163-187.
- Fischer, F. y J. Forester (eds.) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.
- Fox, C.J. y H.T. Miller (1995), *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*, Londres, Sage.
- Goldsmith, S. y W. Eggers (2004), *Governing by Network*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Gutmann, A. y D. Thompson (1996), *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Belknap.
- Gutmann, A. y D. Thompson (2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, Princeton University Press.
- Habermas, J. (1999), *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós.
- Hajer, M. y H. Wagennar (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Harmon, M. y R. Mayer (1986), *Organizational Theory for Public Administration*, Boston, Little Brown.

- Hay, C. (2007), *Why We Hate Politics*, Londres, Polity.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Londres, Macmillan.
- Heifetz, R.A. (1997), *Liderazgo sin respuestas fáciles*, Barcelona, Paidós.
- Holland, J.H. (1998), *Emergence: From Chaos to Order*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, C. (1998), *The Art of the State: Culture, Rethoric and Public Management*, Oxford, The Clarendon Press.
- Imperial, M.T. (2004), *Collaboration and Performance Management in Network Setting*, Washington, D.C., IBM Center for the Business of Government.
- Jönsson, C., S. Tågil y G. Törnqvist (2000), *Organizing European Space*, Londres, Sage.
- Kickert, W.J., E.H. Klijn y J.F. Koppenjan (eds.) (1997), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance*, Londres, Sage.
- _____ (2003), *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- Koppenjan, F. y E. Klijn (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, Londres, Routledge.
- Lindblom, C. (1965), *The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York, Free Press.
- Mandell, M.P. (ed.) (2001), *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*, Westport, Quorum Books.
- Metcalf, L. y S. Ricards (1987), *Improving Public Management*, Londres, Sage.
- O’Flynn, J. (2007), “From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications”, en *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), pp. 353-366.
- O’Leary, R. y L.B. Bingham (eds.) (2009), *The Collaborative Public Manager*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- O’Leary, R., D.M. Van Slyke y S. Kim (eds.) (2010), *The Future of Public Administration Around the World*, Washington, D.C., Georgetown University Press.

- Pollit, C. (2003), *The Essential Public Manager*, Buckingham, Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Ritter, H. y M. Webber (1973), "Dilemmas in General Theory of Planning", en *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155-169.
- Roberts, N. (2000), "Coping with Wicked Problems", Naval Postgraduate School, Monterey, Department of Strategic Management Working Paper.
- Scott, J.C. (1998), *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press.
- Stoker, G. (2006), "Public Value Management: A New Narrative for a Network Governance", en *American Review of Public Administration*, 3(1), pp. 41-57.
- _____ (2010), "Blockages on the Road to Relevance: Why Has Political Science Failed to Deliver", en *European Consortium for Political Research*, pp. 1-13.
- Thompson, G. et al. (1991), *Markets, Hierarchies and Networks*, The Coordination of Social Life, Londres, Sage.
- Van Bueven, E., E.H. Klijn y F.M. Koppenjan (2003), "Dealing with Wicked Problems in Networks", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), pp. 193-212.
- Wagennar, H. (2007), "Governance, Complexity and Democratic Participation", en *The American Review of Public Administration*, 37, pp. 17-50.
- Waldo, D. (2007), *The Administrative State*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Waldrop, M. (1992), *Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Waterman, R.H. (1993), *Adhocracia*, Barcelona, Ariel.
- Weber, E.P. y A.P. Khademian (2008), "Wicked Problems, Knowledge Challenges and Collaborative Capacity Builders in Network Settings", en *Public Administration Review*, 68(2), pp. 334-349.

Joaquim Brugué Torruella es licenciado en Ciencias Económicas (UAB), posgrado en Análisis de Datos para las Ciencias Sociales (Essex University) y doctor en Ciencia Política y de la Administración (UAB). Ha desarrollado su actividad docente e investigadora en los ámbitos de la gestión pública, el gobierno local, la participación ciudadana y el análisis de políticas públicas. Ha sido investigador en las universidades de Oxford y Cambridge. Ha participado en congresos y seminarios y ha impartido cursos en diversas universidades e instituciones académicas de España, Europa y América Latina. En el ámbito universitario ha sido coordinador de titulación, vicedecano de ordenación académica, coordinador del máster en Gestión Pública, director del programa de doctorado y director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP). Actualmente es catedrático de Ciencia Política de la UAB e imparte clases la Universidad de Girona.

Ramon Canal Oliveras es máster en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), donde también se licenció con premio extraordinario. Previamente cursó estudios en ciencia política, derecho público y economía en la Universidad de Friburgo (Alemania) y cuenta con un máster en Gestión Universitaria y un posgrado en Gobierno Local. Es coordinador de investigación del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) y profesor asociado de gestión pública y gobierno local en el Departamento de Ciencia Política de la UAB, donde realiza su tesis doctoral sobre la transformación del discurso municipalista en Europa. Previamente se desempeñó durante doce años en el Ayuntamiento de Manresa (Cataluña, España), como asesor y como directivo público. Ha participado en investigaciones sobre políticas públicas, sobre innovación en la gestión pública y sobre políticas urbanas y desarrollo local en Europa. Recientemente ha editado y producido diversos capítulos de la obra *Ciudades y pueblos que puedan durar. Políticas locales para una nueva época*, Barcelona, Icaria, 2013.

Palmira Paya es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración (UG-UAB), posgrado en Políticas Sociales y Mediación Comunitaria (UAB-IGOP) y máster en Public Policy Research por la Universidad de Southampton (Reino Unido). Trabaja en la administración pública local y desde 2010 colabora con el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, en el grupo de gestión y análisis de políticas públicas. Ha participado, entre otros, en el análisis de la gestión de la transversalidad de las políticas locales de varios munici-

pios españoles y en la incorporación de la estrategia del *gender mainstreaming* en el Ayuntamiento de Barcelona. Durante su estancia en el Reino Unido, en 2013, colaboró en diversos proyectos del Centre for Citizenship, Globalization and Governance de la Universidad de Southampton, dirigido por el profesor Gerry Stoker, en el marco de la red Comparative Agendas Project.